IX kadencja



KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 13)
z dnia 21 lipca 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawczej (nr 13)

21 lipca 2020 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posłów: **Arkadiusza Myrchy (KO)**, przewodniczącego Komisji, i **Arkadiusza Mularczyka (PiS)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– zaopiniowanie dla marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 9/20, SK 95/19, SK 75/19, SK 40/19, SK 5/20, K 4/20;

– rozpatrzenie projektu planu pracy Komisji na okres od 1 sierpnia do 31 grudnia 2020 r.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w Biurze Analiz Sejmowych, **Paweł Bachmat** naczelnik Wydziału Analiza Konstytucyjnych BAS oraz **Tomasz Esmund**, **Ewelina Gierach**, **Dorota Lis-Staranowicz** i **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz** – eksperci do spraw legislacji z BAS.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dzień dobry, witam państwa bardzo serdecznie na kolejnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej. Witam szanowne grono ekspertów z Biura Analiz Sejmowych, witam panie i panów posłów biorących zdalnie udział w posiedzeniu Komisji. Zanim przejdziemy do procedowania, jestem zobowiązany do sprawdzenia kworum, czy Komisja może pracować. W związku z tym proszę o uruchomienie systemu do głosowania w celu sprawdzenia kworum. Jeśli tylko nam się to uda, od razu przejdziemy do procedowania. Dzisiaj zaczniemy, trochę naruszając proponowany porządek obrad, jeśli chodzi o kolejność rozpatrywanych spraw, od rozpatrzenia sprawy oznaczonej sygn. K 9/20.

Mam jeszcze taką osobistą prośbę, może to być nawet podane do protokołu. Nie wiem, czy nie będę zmuszony do przekazania prowadzenia obrad Komisji któremuś z moich zastępców z uwagi na bardzo zły stan zdrowia u mnie w domu. Dobrze, że przyszedł pan przewodniczący Mularczyk, bo to rozwiązuje problem.

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Oczywiście, poprowadzę obrady, panie przewodniczący.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

To bardzo dobrze, ale na razie, jak powiedziałem, zaczniemy od sprawy K 9/20. W tej chwili trwa sprawdzanie kworum. Zaczekamy jeszcze chwilę.

Szanowni państwo, otrzymałem informację, że mamy kworum, a zatem oddaję głos panu mecenasowi. Sprawa K 9/20, wniosek pana prezydenta.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Tomasz Esmund:

Dziękuję, panie przewodniczący. Stanowisko w sprawie o sygn. K 9/20 odnosi się do wniosku prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w kwestii oceny zgodności art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego oraz art. 85 ustawy z dnia 31 marca 2020 r. o zmianie ustawy o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 i innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych oraz niektórych innych ustaw. W skrócie będę posługiwał się dalej nazwą ustawa pomocowa. Wniosek został złożony w trybie kontroli następczej, a więc po podpisaniu ustawy przez pana prezydenta, i dotyczy przepisów, które obowiązują od 31 marca tego roku.

Pierwszy z przepisów, zawarty w ustawie o Radzie Dialogu Społecznego, przyznaje prezesowi Rady Ministrów kompetencję odwoływania członków Rady Dialogu Społecznego i określa dwie, niezależne od siebie przesłanki odwołania. Odwołanie może nastąpić w przypadku utraty zaufania związanej z informacją dotyczącą pracy, współpracy lub pełnienia służby w organach bezpieczeństwa państwa, a także w wypadku sprzeniewierzenia się działaniom Rady, prowadzącego w konsekwencji do braku możliwości prowadzenia przejrzystego, merytorycznego i regularnego dialogu organizacji pracowników i pracodawców oraz strony rządowej.

Z kolei przepis zamieszczony w ustawie pomocowej ma zastosowanie wyłącznie w czasie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Wyłącza on stosowanie przepisu określającego zasady odwoływania członków Rady przez prezydenta i przekazuje te kompetencje prezesowi Rady Ministrów. Odwołanie może zostać dokonane na wniosek organizacji pracowników i pracodawców lub bez takiego wniosku.

Zarzuty stawiane przez pana prezydenta można podzielić na dwa zasadnicze bloki zagadnień. Pierwszy dotyczy zarzutu naruszenia zasady określoności przepisów prawa, a drugi –naruszenia wolności związkowych, zasady społeczeństwa obywatelskiego oraz zasady społecznej gospodarki rynkowej. Zarzuty pana prezydenta przedstawię w skrócie. Całość jest zreferowana szczegółowo w naszym stanowisku.

Wnioskodawca zarzuca pierwszemu z przepisów naruszenie zasady określoności przez to, że unormowane w nim przesłanki odwołania ze składu RDS zawierają pojęcia niepozwalające na dekodowanie jednoznacznych norm prawnych. Ta regulacja tworzy mechanizm prawny, w którym jedna ze stron dialogu zyskuje uprawnienia kreacyjne w zakresie przedstawicieli strony społecznej, a strony dialogu powinny zachowywać równorzędną pozycję w ramach Rady. Narusza także minimum uprawnień reprezentatywnych organizacji związkowych, pracowników oraz pracodawców, jakim jest rzeczywisty wpływ na wybór osoby reprezentującej te organizacje.

Drugi z przepisów, zdaniem pana prezydenta, narusza zasadę określoności przez to, że pozostawia nadmierną swobodę decyzyjną prezesowi Rady Ministrów, ponieważ już samo wprowadzenie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii stanowi wystarczającą przesłankę odwołania członka Rady. Przekazanie prezesowi Rady Ministrów, zdaniem pana prezydenta, kompetencji odwoływania przedstawicieli strony społecznej w okresie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, przy jednoczesnym wyłączeniu kompetencji prezydenta w tym zakresie, jak uważa pan prezydent, jest przejawem nadmiernej ingerencji państwa w stosunki społeczne i wkracza w konstytucyjnie chronioną swobodę działania przedstawicieli strony społecznej. Narusza także swobodę działania reprezentatywnych organizacji pracowników i pracodawców oraz autonomię wyboru przedstawicieli i nie jest konieczne dla ochrony innych wartości konstytucyjnych.

W naszej ocenie wniosek spełnia niezbędne kryteria formalnoprawne, aby móc skutecznie zainicjować postępowanie przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawie hierarchicznej kontroli norm, jednak odnosząc się do przedłożonych zarzutów, wyrażamy przekonanie, że skarżone przepisy są zgodne z zasadą określoności prawa wyrażoną w art. 2 konstytucji i nie są niezgodne z pozostałymi wzorcami konstytucyjnymi.

Dokonanie oceny zgodności przepisów przez pryzmat zasady określoności wymaga przeprowadzenia tzw. testu określoności. Test określoności jest narzędziem orzeczniczym trybunału, a więc pewnym zbiorem procedur wypracowanych w praktyce sędziowskiej, które umożliwiają przeprowadzenie oceny zgodności i wydanie rozstrzygnięcia. Celem takiego testu jest zweryfikowanie, czy konstrukcja przepisu spełnia poszczególne elementy zasady określoności przepisów prawa. Test określoności adresowany jest nie tylko do sędziów trybunału, lecz także do uczestników postępowania przed trybunałem, a więc do pana prezydenta i do nas, jako do Sejmu, będąc wymogiem niezbędnym do ewentualnego przełamania domniemania konstytucyjności skarżonych przepisów. We wniosku pana prezydenta brak jest jednakże wywodu świadczącego o przeprowadzeniu testu określoności, co w naszej ocenie nie może prowadzić do obalenia domniemanej konstytucyjności skarżonych przepisów. W przeszłości zdarzyło się, że trybunał tylko z tego powodu umorzył postępowanie w sprawie z wniosku rzecznika praw obywatel-

skich. Wniosek ten dotyczył zbadania konstytucyjności przepisu zawierającego zwrot „stanowiska równorzędne pod względem płacowym".

W naszym stanowisku przeprowadziliśmy test określoności w sposób możliwie najbardziej szczegółowy i zbliżony do modelu przyjętego w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Cały ten test jest oczywiście zawarty w naszym stanowisku. Teraz przedstawię tylko najważniejsze ustalenia.

Na test określoności prawa składają się trzy kryteria: legislacyjna poprawność, precyzyjność oraz jasność regulacji prawnej. Poprawność legislacyjna oznacza zgodność przepisów z wymogami poprawnej legislacji, których wyrazem są zasady techniki prawodawczej. Przez precyzyjność regulacji należy rozumieć możliwość dekodowania z przepisów jednoznacznych norm prawnych, a także ich konsekwencji za pomocą reguł interpretacji przyjmowanych na gruncie określonej kultury prawnej. Jasność przepisu ma z kolei gwarantować jego komunikatywność względem adresatów. Innymi słowy, chodzi o zrozumiałość przepisów na gruncie języka powszechnego.

Na test określoności składają się wspomniane tutaj trzy kryteria, odniesione do danego przepisu, jednak żadne z nich samodzielnie nie może przesądzić o kwestii zgodności bądź niezgodności z konstytucją badanej regulacji. Rola poszczególnych kryteriów w dokonywaniu oceny zgodności zależy od takich czynników, jak rodzaj regulowanej materii, kategoria adresatów, do których przepisy są kierowane, ale przede wszystkim stopień ingerencji proponowanych regulacji w konstytucyjne wolności lub prawa. W naszej ocenie obydwa zaskarżone przepisy, mimo że zawierają pewne mankamenty legislacyjne, przechodzą test określoności z wynikiem pozytywnym, przez co są zgodne z zasadą określoności przepisów prawa.

Pierwszy z przepisów, czyli przepis zamieszczony w ustawie o Radzie Dialogu Społecznego, zasadniczo nie powinien wzbudzać zastrzeżeń pod względem poprawności legislacyjnej. Zawiera on odesłania do ustawy lustracyjnej i sformułowanych w niej definicji legalnych. Dopuszczalność posłużenia się taką techniką wynika z zasad techniki prawodawczej oraz ma potwierdzenie w wypowiedziach doktryny, m.in. w „Komentarzu do zasad techniki prawodawczej" autorstwa pani prof. Wronkowskiej i pana prof. Zielińskiego. Także Trybunał Konstytucyjny przesądził, że zastosowanie tego rodzaju techniki, a więc poprzez odesłanie do instytucji funkcjonujących w systemie prawnym, nie może być postrzegane, samo przez się, jako naruszenie zasad prawidłowej legislacji.

Za pewnego rodzaju niedoskonałości natury językowej można natomiast uznać zwroty zamieszczone w tym przepisie, takie jak: „Prezes Rady Ministrów odwołuje członka Rady w przypadku […] utraty zaufania związaną z informacją" czy „w przypadku […] sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzając do braku możliwości", podczas gdy zapewne językowo trafniejsze byłoby posłużenie się zwrotami „w przypadku […] utraty zaufania związanej z informacją" oraz „sprzeniewierzenia się działaniom Rady doprowadzającego do braku możliwości". Są to jednak wyłącznie usterki natury fleksyjnej, które nie zostały podniesione przez pana prezydenta i mimo że nie mają charakteru merytorycznego, a wyłącznie językowo-redakcyjny, w naszej ocenie nie mogły zostać usunięte na drodze obwieszczenia pani marszałek o sprostowaniu błędów w ustawie. Wskazane mankamenty nie wpływają na realizację konstytucyjnych praw lub wolności obywateli i pozostają bez wpływu na rekonstrukcję norm prawnych z tego przepisu, a zatem w naszej ocenie nie wymagają orzeczenia trybunału o niezgodności tego przepisu. Z orzecznictwa trybunału nie wynika, że jakikolwiek mankament przepisu natury językowej automatycznie musi prowadzić do orzeczenia o niekonstytucyjności. Określoność prawa i jego legislacyjna poprawność nie są wartościami samymi w sobie.

W naszej ocenie spełnione zostało także kryterium komunikatywności, a więc zrozumiałości na gruncie języka powszechnego. Zawarte w przepisie pojęcia odwołują się do terminów mających ustalone znaczenie na gruncie języka powszechnego. Przepis zawiera także odwołania do terminów zdefiniowanych w przepisach określających definicje legalne, a więc tzw. słowniczki pojęć występujących w każdej z ustaw, której są elementem. Przepis art. 27 ust. 2a zawiera dwa punkty. Pierwsza przesłanka, zawarta w pierwszym punkcie, odnosi się do „utraty zaufania" w związku z „informacją" dotyczącą „pracy", „współpracy" lub „pełnienia służby" w „organach bezpieczeństwa

państwa” w rozumieniu ustawy lustracyjnej. Pojęcie „utrata zaufania” ma znaczenie ustalone na gruncie języka powszechnego, a także w orzecznictwie Sądu Najwyższego. Nie będę w tej chwili przytaczał tych wypowiedzi. Dokładna analiza jest zawarta w stanowisku. Pozostałe zawarte w przepisie pojęcia zostały z kolei zdefiniowane w ustawie lustracyjnej, do której przepis odsyła. Każde, dosłownie każde pojęcie, które zawiera ten przepis, zostało osobno zdefiniowane bądź w osobnej ustawie w słowniczku pojęć, bądź jest zrozumiałe na gruncie języka powszechnego. Trudno jest tutaj dopatrywać się naruszenia zasady określoności prawa.

W naszej ocenie analizowana regulacja kreuje swoiste wotum nieufności wyrażane przez prezesa Rady Ministrów względem przedstawicieli zarówno strony rządowej, jak i strony społecznej w związku z powzięciem informacji zawartych w archiwach IPN, dotyczących powiazań tych osób z organami bezpieczeństwa państwa. Przepis ten nie ma charakteru faworyzującego którąkolwiek ze stron czy represjonującego względem którejkolwiek z nich. Nie przewiduje ani automatyzmu prawnego, ani konsekwencji *ex lege* w związku z zaistnieniem określonych w nim przesłanek. Samo powzięcie przez prezesa Rady Ministrów „informacji” nie musi oznaczać automatycznej utraty zaufania, a nawet utrata zaufania nie kreuje mechanizmu odwołania członka Rady Dialogu Społecznego z mocy prawa.

Z kolei przesłanki określone w pkt 2 ustawy o Radzie Dialogu Społecznego nawiązują wprost do art. 1 ustawy o RDS określającego podstawowe cele funkcjonowania Rady. Zawarte w nim pojęcia zostały bardzo ładnie przedstawione w komentarzu do ustawy o Radzie Dialogu Społecznego, gdzie „przejrzystość dialogu” oznacza, że powinien on być prowadzony zgodnie z zasadą reprezentatywności, jawności i otwartości na inne środowiska reprezentowane w Radzie. „Merytoryczność dialogu” ma gwarantować jakość dostępnej i przygotowywanej ekspertyzy oraz prowadzonej debaty, a „regularność” oznacza zobowiązanie wszystkich stron do regularnej pracy na rzecz osiągania celów dialogu prowadzonego przez Radę. Z kolei „sprzeniewierzyć się” oznacza dopuścić się zdrady, odstępstwa, nie dotrzymać czegoś i występuje w kontekście sprzeniewierzenia się władzy, narodowi, uczciwości, solidarności czy ideałom lub danej obietnicy. A zatem ten przepis można interpretować w taki sposób, że przyczyną odwołania powinny być takie działania lub takie zaniechania członka Rady, które w sposób niebudzący wątpliwości pozostają w sprzeczności z fundamentalnymi ustawowymi celami oraz ideałami przyświecającymi RDS, a więc w praktyce uniemożliwiają prowadzenie trójstronnego dialogu w rozumieniu ustawy. Przepis nie daje podstaw do odwoływania przedstawicieli z powodów błahych, a tym bardziej bez jakiejkolwiek przyczyny. Korzystanie przez prezesa Rady Ministrów z przyznanej kompetencji powinny cechować wstrzemięźliwość i ograniczenie się do skrajnych, rażących i niebudzących wątpliwości wypadków.

W naszej ocenie test określoności przeszedł pozytywnie także drugi przepis, czyli art. 85 ustawy pomocowej. Jest on poprawny pod względem konstrukcyjnym i logicznym. Przyznaje prezesowi Rady Ministrów kompetencję odwoływania członków Rady, jednocześnie czasowo wyłączając kompetencję prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w tym zakresie. Przepis znajduje zastosowanie wyłącznie w czasie obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Zawiera on odesłania do pojęć „epidemia”, „stan zagrożenia epidemicznego” oraz „stan epidemii”, które zostały zdefiniowane w słowniczku pojęć ustawy z dnia 5 grudnia 2008 r. o zapobieganiu oraz zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych u ludzi. Jak już wcześniej wspomniałem, tego rodzaju zabieg legislacyjny został uznany przez Trybunał Konstytucyjny za dopuszczalny i ma poparcie w doktrynie. Trudno jest zatem mówić w tym przypadku o naruszeniu zasad techniki prawodawczej, na których bazuje zasada określoności.

W naszej ocenie przepis jest także sformułowany dostatecznie precyzyjnie. Zdanie pierwsze przepisu szczegółowo określa zakres kompetencji prezesa Rady Ministrów oraz warunki, jakie muszą zostać spełnione, aby możliwe było jego stosowanie, czyli wystąpienie stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Analizę tego przepisu należy przeprowadzać z uwzględnieniem zasady interpretacyjnej wywodzonej z art. 7 konstytucji, wedle której kompetencji organu państwowego nie można domniemywać, a przepisy kompetencyjne należy interpretować ściśle i zawężająco. Dlatego zawarte w zdaniu dru-

gim wyłączenie stosowania art. 27 ust. 1 ustawy o RDS należy odnosić wyłącznie do kompetencji odwoływania przedstawicieli Rady. Oznacza to, że w czasie trwania stanu epidemii lub stanu zagrożenia epidemicznego prezes Rady Ministrów przejmuje kompetencję odwoływania przedstawicieli Rady, natomiast prezydent Rzeczypospolitej zachowuje kompetencję ich powoływania. Należy przyjąć założenie, że jeśli ustawodawca chciałby wyłączyć stosowanie art. 27 ust. 1 ustawy o RDS w pełnym zakresie normatywnym, a więc zakresie odwoływania i powoływania przedstawicieli w Radzie, wówczas treść zdania drugiego w art. 85 zapewne umieściłby w innej, osobnej jednostce redakcyjnej. Jednakże tego rodzaju zabieg nie znajdowałby w naszej ocenie uzasadnienia w zasadzie racjonalnego działania ustawodawcy, ponieważ skutkowałby powstaniem sytuacji, w której w stanie zagrożenia epidemicznego lub w stanie epidemii ani prezes Rady Ministrów, ani prezydent nie byłby kompetentny do powoływania przedstawicieli w Radzie.

Nie można jednak tracić z pola widzenia, że możliwość odwoływania członków Rady została zawężona jedynie do stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii. Ma to znaczenie w takim kontekście, że przepis umożliwia odwoływanie przedstawicieli Rady zarówno na wniosek, jak i bez takiego wniosku. Epizodyczność regulacji oraz kontekst ustawowy sugerują korzystanie z tej kompetencji przez prezesa Rady Ministrów wyłącznie w sytuacjach trudnych do przewidzenia, obiektywnie skrajnych, w szczególności takich jak paraliż działania Rady ze względu na zakażenie się osób w niej zasiadających wirusem SARS-CoV-2, wywołującym potencjalnie śmiertelną chorobę COVID-19. Niewątpliwie pierwszeństwo powinna mieć kompetencja odwoływania przedstawicieli na wniosek właściwej organizacji.

Szerokie upoważnienie dla prezesa Rady Ministrów mieści się w ramach swobody regulacyjnej Sejmu, ponieważ nie ingeruje w konstytucyjne wolności lub prawa jednostki ze względu na to, że dialog trójstronny nie jest objęty gwarancjami konstytucyjnymi, a z treści art. 59 nie można wywodzić żadnych praw przedstawicieli strony społecznej w ramach dialogu trójstronnego. Dodatkowo, szeroki zakres swobody regulacyjnej prezesa Rady Ministrów ograniczony jest mechanizmem gwarancyjnym, chroniącym przed ewentualną arbitralnością podejmowanych decyzji w postaci możliwości ponownego powołania przez prezydenta odwołanego przedstawiciela Rady.

Standardy określoności wynikające z orzecznictwa konstytucyjnego różnią się w zależności od statusu ustrojowego organu stosującego prawo oraz adresatów norm. Inne są elementy gwarancyjne w zakresie stosowania prawa. Wyższe standardy określoności wymagane są dla regulacji ograniczających konstytucyjne wolności lub prawa. Najbardziej rygorystyczne standardy obowiązują głównie w zakresie określoności przepisów prawa represyjnego, natomiast podstawowy standard przewidziany jest dla większości pozostałych regulacji. W naszej ocenie nie istnieją powody przemawiające za stosowaniem kwalifikowanych, a więc takich bardziej rygorystycznych standardów określoności względem analizowanych przepisów. Organem stosującym przepisy jest wyłącznie prezes Rady Ministrów jako centralny, konstytucyjny organ państwa, co wyklucza możliwość potencjalnych rozbieżności interpretacyjnych pomiędzy różnymi organami stosującymi prawo. Natomiast adresatami są przedstawiciele reprezentatywnych organizacji strony społecznej zasiadający w organie, który nie jest objęty gwarancjami konstytucyjnymi wobec braku konstytucjonalizacji instytucji komisji trójstronnych. A zatem te przepisy nie ingerują w sferę konstytucyjnych praw lub wolności jednostki ani nie mają charakteru represyjnego. Nie powstaje więc kwalifikowana sytuacja wymagająca ostrzejszych rygorów określoności, w której adresatem przepisów byłby obywatel jako jednostka, przeciwko któremu organ państwowy podejmowałby niepodlegające weryfikacji rozstrzygnięcia o charakterze represyjnym. Zdaniem Sejmu swoboda ustawodawcy w kształtowaniu przesłanek odwołania przedstawicieli Rady może być zatem znaczna.

Ustawa nie przewiduje zakazu ponownego powołania odwołanej osoby w skład RDS. Jeżeli odwołany przedstawiciel, właściwa organizacja lub prezydent Rzeczypospolitej uznają odwołanie za bezzasadne, mogą doprowadzić do ponownego powołania odwołanego przedstawiciela. Możliwość ponownego powołania przez prezydenta jest zatem mechanizmem gwarancyjnym, który umożliwia swoistą weryfikację decyzji prezesa Rady Ministrów i sprawia, że nie ma ona charakteru nieodwracalnego oraz stanowi swoistą

ochronę przed arbitralnością działań organu stosującego prawo. Zatem ostatnie słowo w kwestii powoływania przedstawicieli strony społecznej należy do prezydenta RP, który pomimo współdzielenia kompetencji kreacyjnych względem członków Rady Dialogu Społecznego, tym bardziej w aspekcie kontrasygnaty, zachowuje rolę swoistego arbitra w ramach RDS.

Kolejna część dotyczy zarzutów naruszenia wolności związkowych, jednakże w naszej ocenie nie jest możliwe przeprowadzenie oceny zgodności zaskarżonych przepisów przez pryzmat art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 12 i 20 konstytucji ze względu na nieadekwatność przywołanych wzorców kontroli. Podczas prac nad konstytucją nie zdecydowano się na uregulowanie na poziomie konstytucyjnym komisji trójstronnych ani dialogu trójstronnego. Ujęto dialog, a więc relacje dwustronne, nie ujęto jednak tzw. trialogu, czyli dialogu trójstronnego. Analiza prac Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego pozwala zauważyć, że w trakcie dyskusji nad ostatecznym kształtem art. 20 konstytucji zaproponowano postanowienie, zupełnie pod koniec prac, zgodnie z którym – dosłownie zacytuję to brzmienie, bo to właściwie jest pewna ciekawostka – „Trójstronna komisja dialogu społecznego, złożona z przedstawicieli Rady Ministrów, związków zawodowych i organizacji pracodawców, konsultuje i negocjuje podstawowe problemy polityki społecznej i gospodarczej. Zakres i organizację komisji określa ustawa”. Rozważano zatem uregulowanie komisji trójstronnych i dialogu trójstronnego podczas prac nad konstytucją, jednak ostatecznie z tego pomysłu zrezygnowano. To postanowienie podczas prac nad art. 20, o ile dobrze pamiętam, miało zostać zawarte w art. 22.

Uważamy, że należy uznać, iż skoro sam ustrojodawca ostatecznie nie zdecydował się na wprowadzenie do konstytucji dialogu trójstronnego ani komisji trójstronnych, a tym samym nie objął ich gwarancjami konstytucyjnymi, to znaczy, że nie można domagać się konstytucyjnej ochrony przedstawicieli pracowników i przedstawicieli pracodawców jako stron komisji trójstronnej. Nie należy również, wbrew twórcom konstytucji, dokonywać prób wywodzenia tego rodzaju gwarancji z innych postanowień konstytucji, a szczególnie z art. 59, ponieważ w odniesieniu do art. 59. Trybunał Konstytucyjny twierdzi, że akurat to postanowienie powinno być interpretowane ściśle i nie można z niego wywodzić żadnych innych praw, które nie zostały w nim sformułowane *expressis verbis*, czyli wprost.

Nasze ustalenia znajdują potwierdzenie w doktrynie prawa konstytucyjnego. W komentarzu do konstytucji zredagowanym przez pana prof. Marka Safjana wskazuje się, że „dialog trójstronny, oparty na dialogu pomiędzy pracodawcami, pracownikami a stroną rządową, […] nie został zagwarantowany w Konstytucji RP, pozostając jednak przedmiotem obowiązującego RP prawa międzynarodowego […], jest również przewidziany na poziomie ustawowym”. Rada Dialogu Społecznego – jako komisja trójstronna – nie jest organem konstytucyjnym w takim znaczeniu, że ani konieczność jej istnienia, ani prawne ramy działania nie…

Poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Prosilibyśmy już o konkludowanie.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Tomasz Esmund:

Oczywiście. Podsumowując, w naszej ocenie art. 27 ust. 2a ustawy o Radzie Dialogu Społecznego oraz art. 85 ustawy pomocowej, jak już wcześniej wspomniałem, spełniają kryteria testu określoności i przez to są zgodne z zasadą określoności wynikającą z art. 2 konstytucji, a w sytuacji braku uregulowania na poziomie konstytucyjnym dialogu trójstronnego i komisji trójstronnej należy stwierdzić, że przywołane przez pana prezydenta wzorce kontroli konstytucyjnej są nieadekwatne do ocenianej materii, co oznacza, że zaskarżone przepisy nie są niezgodne z art. 59 ust. 1 i 4 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji i w związku z art. 12 i 20 konstytucji. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję, panie mecenasie, za przedstawienie projektu tego stanowiska. Powrócę jeszcze do kwestii kworum. Zamknęliśmy wstępne głosowanie i mogę państwa poinformować, że mamy wymagane kworum. Otwieram zatem dyskusję.

Czy są pytania w sprawie przedstawionego stanowiska dotyczącego sprawy K 9/20? Z sali nie ma pytań. Nie ma również pytań od osób uczestniczących zdalnie w posiedzeniu. Do sprawy zgłosił się pan przewodniczący Mularczyk, który będzie reprezentował Sejm na rozprawie.

Przechodzimy do głosowania. Kto jest za przyjęciem proponowanego projektu stanowiska w sprawie K 9/20? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Głosowanie pozostawiamy otwarte.

Dalsze procedowanie będzie dotyczyć, zgodnie ze wskazaniem w porządku obrad, sprawy SK 95/19. Jak uprzedzałem, przekazuję teraz prowadzenie obrad Komisji panu przewodniczącemu Mularczykowi. Bardzo przepraszam, ale zmusza mnie do tego sytuacja rodzinna. Dziękuję za obecność i życzę owocnych obrad.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Przechodzimy do rozpatrzenia kolejnego punktu porządku obrad, którym jest sprawa o sygn. akt SK 95/19. Tutaj mamy brak wyznaczonego posła w postępowaniu przed trybunałem. Pani mecenas będzie przedstawiała stanowisko Sejmu, tak? Bardzo proszę.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dzień dobry. Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Biuro Analiz Sejmowych. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. akt SK 95/19 została zainicjowana skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Zważywszy na tryb kontroli konstytucyjności ze skargi konstytucyjnej, bardzo krótko, syntetycznie przywołam stan faktyczny i stan prawny sprawy, które stały się podstawą do wniesienia tej skargi.

Względem skarżącego naczelnik urzędu celnego określił zobowiązanie podatkowe w podatku akcyzowym. Dążąc do weryfikacji tej decyzji, odwołanie rozpoznawał dyrektor Izby Celnej w Warszawie, który niejako podtrzymał w części decyzję organu pierwszej instancji. Z tego rozstrzygnięcia drugoinstancyjnego w ramach administracyjnego toku instancji skarżący również nie był zadowolony, w związku z powyższym wywiódł skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, który uchylił zaskarżoną decyzję i stwierdził, że nie podlega ona wykonaniu do czasu uprawomocnienia się wyroku. Od tego wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego organ administracyjny drugiej instancji, w niniejszej sprawie dyrektor Izby Celnej w Warszawie, złożył skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który uchylił zaskarżony wyrok i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania sądowi pierwszej instancji, a także, co jest istotne z perspektywy przedmiotu zaskarżenia w niniejszej sprawie, zasądził od skarżącego na rzecz dyrektora Izby Celnej w Warszawie niemal 8 tys. zł tytułem zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego.

Skarżący kwestionuje art. 203 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, kwestionuje jedną z zasad orzekania o kosztach w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Cytuję zakwestionowany przepis: „Stronie, która wniosła skargę kasacyjną, należy się zwrot poniesionych przez nią niezbędnych kosztów postępowania kasacyjnego od skarżącego, jeżeli w wyniku uwzględnienia skargi kasacyjnej został uchylony wyrok sądu pierwszej instancji uwzględniający skargę”, czyli taki jak w przypadku analizowanej sprawy. W skardze wywodzi się, że zgodnie z zakwestionowanym przepisem – w sytuacji gdy skargę kasacyjną od wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji wnosi organ administracyjny, a wyrok sądu administracyjnego pierwszej instancji zostanie następnie uchylony przez sąd administracyjny drugiej instancji z uwagi na jego wadliwość – skarżący przed sądem administracyjnym pierwszej instancji jest zobowiązany do zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego na rzecz organu administracji publicznej, pomimo że przyczyną uchylenia wyroku sądu pierwszej instancji było działanie tego sądu, a nie jakakolwiek wadliwość działania ze strony naszego skarżącego, a także pomimo faktu, że to nie skarżący składał skargę kasacyjną, a więc nie zapoczątkował postępowania, które następnie wygenerowało koszty. Skarżący identyfikuje konieczność zwrotu kosztów postępowania kasacyjnego organowi z tej zrekonstruowanej przez niego normy procesowej z uszczerbkiem w swoim majątku i tym samym wywodzi, że kwestionowana przez niego regula-

cja, w związku z ingerencją w jego majątek, z którego uiszczone są koszty postępowania, godzi w jego prawo do własności. Tym samym podstawą kontroli konstytucyjnej skarżący uczynił art. 64 ust. 1 i 3. Pomocniczymi wzorcami kontroli zostały wskazane art. 2 – zasada sprawiedliwości, a także art. 31 ust. 3 – zasada proporcjonalności w ograniczaniu konstytucyjnych praw i wolności.

W opinii Biura Analiz Sejmowych analiza uzasadnienia niniejszej skargi konstytucyjnej prowadzi do wniosku, że istota problemu, który dostrzega skarżący, sprowadza się do braku zgodności z konstytucją pewnego systemu, pewnego modelu rozkładu kosztów sądowych w postępowaniu przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Skarżący, podejmując próbę uzasadnienia swego zarzutu naruszenia art. 64 ust. 1 konstytucji, tak naprawdę projektuje różne modele – potencjalnie konstytucyjne, z całą pewnością konstytucyjne, a także niekonstytucyjne – ponoszenia kosztów przed sądami administracyjnymi, i to stanowi istotę tej skargi konstytucyjnej.

Odnosząc się do sposobu argumentowania zaprezentowanego przez skarżącego, w naszej opinii należy stwierdzić, że takie uzasadnienie nie spełnia wymogu formalnego skargi konstytucyjnej. Chodzi mianowicie o art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jakim jest prawidłowe uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym konstytucyjnym prawem skarżącego, z powołaniem argumentów i zarzutów na poparcie swojego stanowiska.

Jak wskazałam, istotą wątpliwości konstytucyjnych skarżącego jest kształt modelu ponoszenia kosztów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie repartycji kosztów w postępowaniu kasacyjnym. Inicjator niniejszego postępowania wyraźnie wskazuje, że pożądanym rozwiązaniem, wedle jego opinii, byłoby ustalenie takiej zasady, że koszty postępowania kasacyjnego wszczętego przez organ administracyjny, w wyniku którego dojdzie do uchylenia wyroku sądu administracyjnego pierwszej instancji, powinien pokrywać podmiot, którego działania spowodowały ich powstanie. W tym momencie za zasadnością naszego stanowiska przemawia to, że skarżący w kilku miejscach skargi wskazuje właśnie na ten pożądany, z jego punktu widzenia, model repartycji kosztów postępowania przed sądem administracyjnym.

W związku z powyższym uważamy, że zasadne jest sformułowanie następującej opinii, że istota skargi sprowadza się do postulatu wprowadzenia nowej regulacji prawnej o określonej treści, a mianowicie wprowadzenia w postępowaniu kasacyjnym zasady, że strona postępowania nie ponosi kosztów w takiej sytuacji, gdy zostało ono zainicjowane skargą organu, a w wyniku jej rozpoznania NSA uchylił wyrok sądu pierwszej instancji. Tylko takie rozwiązanie normatywne, w świetle wywodów skarżącego, należałoby uznać za w pełni zgodne z konstytucją. Tymczasem trzeba podkreślić, że taki sposób zgłaszania wątpliwości konstytucyjnych nie mieści się w zakresie kognicji Trybunału Konstytucyjnego. Znajduje to potwierdzenie w dotychczasowym orzecznictwie trybunału. W świetle ustaleń trybunalskich zarzuty nie mogą polegać na wskazaniu, że przepis nie zawiera konkretnej regulacji, której istnienie zadowalałoby wnioskodawcę. Sposób argumentacji zarzutów naruszenia konstytucyjnych wzorców nakazuje postrzegać je w perspektywie niepodlegającego ocenie Trybunału Konstytucyjnego zaniechania ustawodawcy.

Argumentem, który przemawia za uznaniem, że w niniejszej sprawie mamy do czynienia właśnie ze skargą na zaniechanie prawodawcze, jest wypowiedź Trybunału Konstytucyjnego w uzasadnieniu wyroku z dnia 19 lutego 2013 r. w sprawie o sygn. akt P 44/11. W tej sprawie pytające sądy kwestionowały konstytucyjność jednej z zasad ponoszenia kosztów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, art. 199 p.p.s.a., zarzucając, że przepis ten – w zakresie, w jakim przewiduje, że koszty postępowania w przypadku oddalenia skargi ponosi obligatoryjnie organ lub uczestnik postępowania – narusza art. 2, 32 i 45 konstytucji.

Inicjatorzy postępowania o sygn. P 44/11 podali w wątpliwość zgodność z ustawą zasadniczą przepisu, który wysławia zasadę rozkładu kosztów w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Tymczasem w konkluzji postanowienia Trybunału Konstytucyjnego kończącego to postępowanie trybunał stwierdził, że sądy pytające kwestionują

przyjęty przez ustawodawcę model prawny dotyczący rozkładu kosztów postępowania, wyrażając pogląd, że rozwiązania te powinny być odmienne, tzn. powinny w inny sposób, pożądany wówczas przez pytające sądy, normować rozłożenie kosztów postępowania pomiędzy strony i uczestników tego postępowania. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że zarzuty te dotyczyły w istocie braku regulacji, które zdaniem pytających sądów byłyby bardziej odpowiednie.

W analizowanej sprawie o sygn. SK 95/19 skarżący również kwestionuje model prawny przyjęty przez ustawodawcę, dotyczący rozkładu kosztów postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym, postępowania wszczętego skargą kasacyjną organu, wyrażając przy tym pogląd, że rozwiązania te powinny być odmienne, tzn. powinny w inny sposób normować rozłożenie kosztów postępowania między strony i uczestników tego postępowania.

Naszym zdaniem te zarzuty dotyczą w istocie braku regulacji, która – zdaniem skarżącego – lepiej odpowiadałaby standardom konstytucyjnym, a skarżący w istocie projektuje różne modele ponoszenia kosztów przez strony postępowania, wskazując jego zdaniem najlepszy. Zarazem skarżący wywodzi, że nie jest to model rekonstruowany z norm aktualnie obowiązujących. Z tego względu należy przywołać pogląd Trybunału Konstytucyjnego, który wywiódł, że nie może on w swoim orzecznictwie zastępować ustawodawcy i uzupełniać luk w prawie, zwłaszcza gdy skarżący żąda w istocie zmiany zasad rządzących postępowaniem przed sądami administracyjnymi i proponuje określone nowe rozwiązania prawne, noszące w istocie znamiona inicjatywy ustawodawczej. Pozostaje to poza kognicją trybunału, a orzekanie w takiej sprawie jest niedopuszczalne.

Zważywszy poczynione ustalenia, związane ze sposobem argumentacji skarżącego w niniejszej sprawie, uznajemy, że zasadne jest wystąpienie z wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Dziękuję. W tej chwili zamkniemy głosowanie do poprzedniej sprawy, tj. do sprawy K 9/20. Bardzo proszę o ogłoszenie wyników głosowania. 25 posłów było za, nikt się nie wstrzymał od głosu i nikt nie głosował przeciw, czyli stanowisko zostało zaakceptowane.

Wracamy do sprawy SK 95/19. Otwieram dyskusję. Czy są jakieś głosy w tej sprawie? Nie widzę. Czy jest zgoda na przyjęcie stanowiska zaproponowanego przez Biuro Analiz Sejmowych? Jest zgoda. Zarządzam w tej sprawie głosowanie. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem stanowiska zaproponowanego przez BAS? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję.

Jest jeszcze kwestia przyjęcia posła sprawozdawcy. Czy ktoś z parlamentarzystów obecnych na sali wyraża taka wolę, ewentualnie spośród osób uczestniczących w posiedzeniu zdalnie? Czy jest ktoś, kto chciałby być sprawozdawcą? Jeżeli nie, to w takim razie ja podejmę się tej roli.

Przystępujemy do realizacji kolejnego punktu. Sprawa SK 75/19. Tutaj posłem sprawozdawcą jest pani poseł Barbara Bartuś, która poinformowała mnie przed posiedzeniem Komisji, że akceptuje stanowisko przygotowane przez Biuro Analiz Sejmowych.

Kto z państwa mecenasów przedstawi to stanowisko? W tym przypadku stanowisko zostanie przedstawione w formie zdalnej. Bardzo proszę, pani mecenas.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Dzień dobry, Dorota Lis-Staranowicz, Biuro Analiz Sejmowych. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, skarga konstytucyjna o sygn. SK 75/19 została wniesiona przez osobę fizyczną. Domaga się ona uznania, że art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych jest niezgodny z art. 2 i wywodzoną z niego zasadą sprawiedliwości społecznej oraz z art. 31 ust. 3, z art. 32 ust. 1 i art. 67 ust. 1 Konstytucji.

Przedmiotem kontroli jest przepis, który normuje prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy. Stanowi on, że: „Przepisu ust. 2 nie stosuje się do ubezpieczonego, który udowodnił okres składkowy, o którym mowa w art. 6, wynoszący co najmniej 25 lat dla kobiety i 30 lat dla mężczyzny oraz jest całkowicie niezdolny do pracy”.

Skarga konstytucyjna została wniesiona w dosyć skomplikowanym stanie faktycznym i właśnie z tym stanem faktycznym wiąże się nasz pierwszy wniosek o umorzenie postępowania w całości. Skarżący wystąpił o prawo do renty do Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, ZUS wydał decyzję odmowną, od tej decyzji skarżący odwołał się do sądu okręgowego, a sąd utrzymał decyzję w mocy. Następnie skarżący wywiódł apelację do Sądu Apelacyjnego w Katowicach, który zmienił wyrok sądu okręgowego i przyznał mu prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy od 2013 do 2015 r. Skoro wyrok sądu drugiej instancji jest wyrokiem prawomocnym, to Zakład Ubezpieczeń Społecznych wydał decyzję. Na podstawie tej decyzji skarżącemu była wypłacana renta z tytułu niezdolności do pracy. Jednocześnie ZUS wniósł skargę kasacyjną do Sądu Najwyższego i SN rozpatrzył tę skargę w 2016 r., a więc już po zakończeniu okresu pobierania przez skarżącego renty z tytułu niezdolności do pracy. Sąd Najwyższy uchylił wyrok sądu apelacyjnego, a w konsekwencji sąd apelacyjny oddalił apelację skarżącego. Ani w rozstrzygnięciu sądu apelacyjnego, ani w rozstrzygnięciu Sądu Najwyższego nie było żadnych wskazań co do zwrotu pobranej renty, mimo że organ rentowy domagał się, żeby obydwa sądy wydały nakaz zwrotu rent w podjętych przez siebie rozstrzygnięciach. Z tym faktem wiążemy wniosek o umorzenie postępowania, bo na dzień dzisiejszy nie mamy żadnych informacji, że organ rentowy wszczął postępowanie zmierzające do dochodzenia pobranych przez skarżącego rent z tytułu niezdolności do pracy. Jeżeli renty zostały wypłacone przez cały okres, na który świadczenie zostało przyznane, to nie możemy mówić, że skarżący ma interes prawny w dochodzeniu naruszonych swoich praw i wolności konstytucyjnych przed Trybunałem Konstytucyjnym.

To jest causa wniosku o umorzenie postępowania. Na wypadek, gdyby organ rentowy, co Trybunał Konstytucyjny zapewne zbada w toczącym się postępowaniu, dochodził jednak zwrotu należnych świadczeń, formułujemy wniosek o stwierdzenie, iż zaskarżony przepis jest zgodny z art. 67 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji i jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 32 ust. 1 konstytucji. W pozostałym zakresie wnioskujemy o umorzenie postępowania z powodu niespełnienia przesłanek formalnych skargi konstytucyjnej.

Czego domaga się skarżący? Skarżący domaga się prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy wielokrotnie gościło na wokandzie Trybunału Konstytucyjnego i trybunał w żadnym z wyroków nie stwierdził, że ustawodawca, kształtując przesłanki nabycia tego prawa, naruszył standard konstytucyjny.

Przesłanki nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy kształtują się następująco. Po pierwsze, ubezpieczony musi być niezdolny do pracy. Po drugie, ubezpieczony musi być niezdolny do pracy w okresie ubezpieczenia, a najpóźniej ta niezdolność do pracy powinna powstać w okresie 18 miesięcy od ustania ostatniego okresu ubezpieczenia. Po trzecie, wymagany jest odpowiedni staż ubezpieczeniowy. W przypadku skarżącego ten staż ubezpieczeniowy wynosi 5 lat w ostatnich 10 latach przed powstaniem niezdolności do pracy albo złożeniem wniosku o rentę. Skarżący nie spełnia tego trzeciego wymogu i jednocześnie, trzeba to również powiedzieć, skarżący nie spełnia tzw. przesłanki alternatywnej. W 2011 r. ustawodawca wprowadził do ustawy o emeryturach i rentach przepis szczególny, którego celem była – tak się nam wydaje – liberalizacja prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy. Ustawodawca wyraźnie stwierdza, że jeżeli ktoś nie spełnia tego ostatniego, trzeciego wymogu, 5 lat ubezpieczenia w okresie ostatnich 10 lat zatrudnienia, to może być oceniany według alternatywnego kryterium analogicznego adresowanego do osób, które legitymują się długim stażem ubezpieczeniowym. Chodzi tutaj o osoby, które posiadają 30 lat stażu ubezpieczeniowego w przypadku mężczyzn oraz 25 lat stażu w przypadku kobiet. Skarżący nie spełnia ani wymogu podstawowego, ani nie spełnia wymogu alternatywnego, który liberalizuje prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy, ponieważ legitymuje się jedynie 11-letnim okresem ubezpieczeniowym w ZUS. Skarżący ma jednak prawie 20 lat stażu ubezpieczeniowego w KRUS i domaga się, by ustawodawcza ten staż ubezpieczeniowy uwzględniał przy nabyciu prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Trzeba powiedzieć, że ustawodawca uwzględnia ten staż ubezpieczeniowy w KRUS przy tych przesłankach pierwotnych, podstawowych, ale jeżeli chodzi o przesłanki alternatywne, to ustawodawca stoi twardo na stanowisku, że chodzi tutaj o osoby, które legity-

mują się długoletnim odprowadzaniem składek na ubezpieczenie społeczne do ZUS, czyli mają długi staż ubezpieczeniowy w rozumieniu tzw. okresów składkowych. My z kolei stoimy na stanowisku, że ten przepis nie narusza prawa do zabezpieczenia społecznego ani istoty tego prawa, dlatego że skoro Trybunał Konstytucyjny uznał, że przesłanki pierwotne, wymogi podstawowe nabycia prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy są zgodne z art. 67 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji, to tym bardziej wszystkie inne przesłanki, które mają liberalizować albo rozszerzać zakres podmiotowy prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy, należy ocenić pozytywnie, ponieważ rozszerzają nam one krąg uprawnionych do świadczeń. To są szczególne przywileje, w świetle ustawy o ubezpieczeniach społecznych, dla tych ubezpieczonych, którzy przez długi okres odprowadzali składki, ale z różnych życiowych przyczyn nie są w stanie w danym momencie spełnić dwóch podstawowych przesłanek prawa do renty z tytułu niezdolności do pracy.

Należy także zwrócić uwagę na fakt, iż to, że skarżący odprowadzał składki na ubezpieczenie społeczne do KRUS, nie czyni tego okresu irrelewantnym, ponieważ skarżący może ubiegać się o prawo do renty z tytułu niezdolności do pracy w gospodarstwie rolnym albo, gdyby takie świadczenie mu nie przysługiwało, może skorzystać z prawa do pomocy społecznej, które składa się na konstytucyjne prawo do zabezpieczenia społecznego. W konkluzjach stwierdzamy, że zaskarżony przepis jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 konstytucji.

Jeśli chodzi o drugi zarzut, odnoszący się do naruszenia zasady równości w dostępie do zabezpieczenia społecznego, to także uważamy, że jest on całkowicie bezzasadny. Swoje stanowisko formułujemy na podstawie utrwalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. TK twardo stoi na stanowisku, że mamy dwa systemy ubezpieczeń społecznych: system ubezpieczenia rolniczego i system ubezpieczenia społecznego. Rolnicy i ubezpieczeni w systemie powszechnym nie są podmiotami podobnymi i w tym przypadku argumenty skarżącego, które zmierzają w kierunku wzajemnego zaliczania okresów ubezpieczenia czy też identycznego traktowania ubezpieczonych w jednym i drugim systemie, należy uznać za bezzasadne, za irrelewantne w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. W konkluzjach stwierdzamy, że zaskarżony przepis, czyli art. 58 ust. 4 ustawy z dnia 17 grudnia o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych w zakresie, w jakim nie odsyła do art. 10 ustawy, jest zgodny z art. 67 ust. 1 w związku z art. 31 ust. 3 i art. 32 ust. 1 konstytucji. Dziękuję, to wszystko.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Dziękuję. W tej chwili wracamy jeszcze na moment do głosowania nad sprawą SK 95/19. Proszę o podanie wyników tego głosowania. Oddano 27 głosów. 27 posłów było za, 0 głosów wstrzymujących się i 0 głosów przeciwnych. Stwierdzam, że stanowisko zostało przyjęte.

Jak wspomniałem wcześniej, w sprawie SK 75/19 pani poseł Bartuś kontaktowała się ze mną przed posiedzeniem Komisji i potwierdziła, że akceptuje i zgadza się ze stanowiskiem przedstawionym przez panią mecenas. W tej sytuacji przechodzimy do głosowania nad tym stanowiskiem. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Dziękuję. Czekamy na zliczenie głosów.

Szanowni państwo, przystępujemy do rozpatrzenia kolejnego punktu – sprawa o sygn. SK 40/19. Kto będzie referował ten punkt? Również pani mecenas oraz pan poseł Wróblewski. Bardzo proszę pana posła o zabranie głosu.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Panie przewodniczący, czy jestem słyszalny?

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Tak, jest pan słyszalny oraz widzialny. Bardzo proszę o zabranie głosu.

Poseł Bartłomiej Wróblewski (PiS):

Rzecz dotyczy sprawy o sygn. SK 40/19. Przedstawiamy w tej sprawie dodatkowe wyjaśnienia. Chodzi o połączoną, do wspólnego rozpoznania, skargę konstytucyjną podmiotu Quality Products Sp. z o.o. z siedzibą w Dąbkach z 16 października 2018 r. Ta sprawa

będzie rozpatrywana przez Trybunał Konstytucyjny łącznie z inną skargą konstytucyjną, co do której Sejm już przedstawił swoje stanowisko.

Przedmiotem kontroli jest tutaj art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, w brzmieniu obowiązującym do końca 2015 r. Kwestionowany przepis stanowi, co następuje: „Użyte w ustawie określenia oznaczają: grunty, budynki i budowle związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, grunty, budynki i budowle będące w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz gruntów związanych z tymi budynkami, a także gruntów, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 lit. b, chyba że przedmiot opodatkowania nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych”. To sformułowanie *in fine* jest tutaj kluczowe dla tej sprawy, a mianowicie czy spółka, która złożyła skargę konstytucyjną, ma możliwość zwolnienia podatkowego, czy nie ma takiej możliwości.

Stan faktyczny przedstawiał się następująco. Wójt gminy Darłowo wydał decyzję, wskazując określone zobowiązania podatkowe od nieruchomości za rok 2011. Spółka kwestionuje tę decyzję i zwróciła się do Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Koszalinie, podnosząc, że korzysta ze zwolnienia podatkowego, ponieważ nie prowadzi działalności gospodarczej w budynkach i budowlach ze względu na ich zły stan techniczny. SKO w Koszalinie nie podzieliło zdania skarżącej i wskazało, że sam fakt posiadania nieruchomości przez przedsiębiorcę skutkuje tym, że grunt, budynek i budowla są związane z prowadzeniem działalności gospodarczej, a zatem różnego rodzaju obiekty, niewykorzystane w danym momencie gospodarczo, należy uznać za związane z działalnością gospodarczą spółki. Sprawa trafiła później do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie, który oddalił ją w całości, a jeszcze później do Naczelnego Sądu Administracyjnego, który podjął analogiczną decyzję. W swoim orzeczeniu NSA powołał się na ustabilizowane orzecznictwo sądowoadministracyjne, wskazując, że przez pojęcie „względy techniczne” należy rozumieć okoliczności obiektywne, trwałe, nieusuwalne, niezależne od przedsiębiorcy i bynajmniej nie ograniczone jedynie do danego roku podatkowego. Innymi słowy, faktyczne niewykorzystanie nieruchomości do prowadzenia działalności gospodarczej nie stanowi wystarczającej okoliczności do uznania, że nie jest ona związana z prowadzeniem działalności gospodarczej. Koniecznym jest, aby ta nieruchomość nie mogła być wykorzystywana. Co istotne, względy techniczne, jak wywodził NSA, w sposób trwały muszą wyłączać możliwość korzystania z nieruchomości do prowadzenia działalności gospodarczej. Inaczej mówiąc, do zwolnienia może dojść wtedy, kiedy dana nieruchomość jest wyłączona z prowadzenia działalności gospodarczej w sposób trwały. A zatem musi wystąpić nie tylko niewykorzystywanie takiej nieruchomości, ale także brak możliwości jej wykorzystania w przyszłości. Przejściowe niewykorzystywanie nieruchomości przez podmiot gospodarczy nie daje podstaw do tego, by przy wymiarze podatku od nieruchomości nie stosować stawek przewidzianych w sytuacji prowadzenia działalności gospodarczej.

Skarżąca wskazuje na szereg przepisów konstytucji: art. 2, art. 64 ust. 1–3, art. 84 i art. 217, a w szczególności na wywodzone z tych przepisów zasady wyłączności ustawowej w zakresie obciążeń podatkowych, zasadę poprawnej legislacji, pewności prawa oraz zasadę równej ochrony własności.

Co do samej skargi, to zwracamy uwagę, że część wywodów skarżącej nie dotyczy jakby sprawy, którą podnosi. Zostało to określone w stanowisku elegancko jako oczywista omyłka pisarska, choć osobiście nie jestem pewien, czy tak należałoby określić wywody skarżącej niezwiązane ze sprawą. Natomiast zgoda co do tego, że te fragmenty wniosku są rzeczywiście irrelewantne dla sprawy.

Jeśli chodzi o zarzut nierównej ochrony własności, to trzeba się zgodzić z tezami sformułowanymi w stanowisku, że ten problem dotyczy sfery stosowania prawa, a nie stanowienia. Słusznie więc zostało wskazane, że rozpatrywana skarga jest wyrazem sprzeciwu wobec oceny stanu technicznego nieruchomości dokonanej przez sąd pierwszej i drugiej instancji. W konsekwencji trzeba uznać, że ta część skargi powinna ulec umorzeniu na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym z powodu niedopuszczalności wydania wyroku.

Kluczowym problemem, który możemy zrekonstruować z tej skargi, jest to, czy art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych w części obejmującej zwrot: „nie jest i nie może być wykorzystywany do prowadzenia tej działalności ze względów technicznych" jest zgodny z art. 64 ust. 3 konstytucji w związku z zasadą szczególnej określoności przepisów podatkowych, wywodzoną z art. 84 i 217 konstytucji. Jest to związane z tym, że skarga konstytucyjna jest środkiem, który pozwala na dochodzenie przez jednostkę naruszonych praw i wolności sformułowanych w konstytucji, a tylko w sposób uzupełniający, przy dochodzeniu tych praw, powołujemy się na zasady konstytucyjne wyrażone w ustawie zasadniczej.

Przechodząc do zasadniczego problemu skargi konstytucyjnej, należy podkreślić, zresztą zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, że ustawodawca ma daleko idącą swobodę w nakładaniu ciężarów i świadczeń publicznych. Konstytucja nie normuje w sposób bezpośredni materialnych granic władztwa daninowego, więc ustawodawca może wybierać między różnymi konstrukcjami danin publicznych. Kwestia celowości przyjmowanych przez ustawodawcę rozwiązań, ich politycznej i ekonomicznej zasadności pozostaje zasadniczo poza kognicją Trybunału Konstytucyjnego. Swoboda prawodawcy oczywiście nie jest nieograniczona, wiążą go inne zasady i wartości konstytucyjne, które ograniczają władztwo podatkowe, w szczególności ustawodawca musi szanować zasady państwa prawnego, zasadę proporcjonalności, zasadę równości i przyrodzoną godność człowieka. To są stwierdzenia, które wprost pochodzą z dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego. Konieczne natomiast jest, aby ustawodawca uregulował w ustawie wszystkie elementy, żeby regulacja dotycząca prawa podatkowego charakteryzowała się kompletnością, precyzją i jednoznacznością.

Przechodząc do kwestii analizy zgodności, należy się zgodzić ze skarżącą, że względy techniczne, choć są elementem definicji ustawowej, nie zostały dookreślone przez ustawodawcę w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych. Istota tego zagadnienia jest jednak taka, czy ta przeszkoda techniczna ma charakter przemijający, czy ma charakter trwały. Zdaniem skarżącej, ustawodawca naruszył, konstruując zwolnienie w podatku lokalnym, zasadę szczególnej określoności prawa podatkowego, bo nie opisał precyzyjnie, w jakich sytuacjach może dochodzić do zwolnienia z podatku. Taka jest ocena skarżącej. Innymi słowy, skarżąca uważa, że niekonstytucyjność przepisu tkwi w zwrotach niedookreślonych, stanowiących oś konstrukcyjną tego przepisu, dlatego że te zwroty są niejasne i nieprecyzyjne.

Nasze stanowisko, zdanie Sejmu, jest takie, że te zastrzeżenia nie powinny zostać uwzględnione z kilku powodów. Po pierwsze, należy zauważyć, że przepisy muszą być oczywiście sformułowane na tyle precyzyjnie, żeby odtworzyć z nich treści norm prawnych zgodnie z dopuszczalnymi, przyjętymi metodami wykładni. Dalej – zawsze trzeba postawić pytanie, czy zwroty niedookreślone użyte przez ustawodawcę są do tego stopnia niejasne i nieprecyzyjne, że uniemożliwia to spójną wykładnię danego przepisu. Trzeba zauważyć, i na to zwracał uwagę także Naczelny Sąd Administracyjny, że zaskarżony przepis nie budził rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych. Przemawia za tym wiele argumentów. Po pierwsze, trzeba pamiętać, że pojęcie „względy techniczne" należy interpretować zgodnie z jego potocznym rozumieniem w odniesieniu do obiektów budowlanych. Innymi słowy, dany przedmiot nie nadaje się do użytku nie tylko w prowadzonym przedsiębiorstwie, ale także do żadnej innej działalności gospodarczej, gdyż nie spełnia określonych wymogów technicznych, niezbędnych do jego wykorzystania w celach gospodarczych. Po drugie, wspomniane względy techniczne, o których mowa w przepisie, muszą stanowić trwałą przeszkodę w korzystaniu z nieruchomości. Nie mogą być utożsamiane z przeszkodami o charakterze przejściowym. Musi istnieć trwała i obiektywna przeszkoda w wykorzystaniu danej nieruchomości do prowadzenia działalności gospodarczej. Uzupełniająco można niejako powiedzieć, że konieczność przeprowadzenia napraw i remontów nie stanowi i nie może stanowić o niemożności wykorzystania danego budynku.

Kolejna kwestia jest taka, że wyłączenie przedmiotów opodatkowania z kategorii związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej musi mieć charakter obiektywny, czyli przedmiot opodatkowania nie może nadawać się do prowadzenia działalności gospodarczej przez konkretnego przedsiębiorcę. Następny argument – „względy techniczne"

to wyjątek w regulacji zawartej w art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i w związku z tym powinien być interpretowany ściśle. Tutaj, na koniec, wracamy do tego, o czym mówiłem wcześniej i o czym wspominał również Naczelny Sąd Administracyjny, czyli że taka wykładania tego przepisu jest powszechna w orzecznictwie sądów administracyjnych. Sądy, dokonując tej wykładni, nie rozszerzyły zakresu normowania, natomiast znaczenie przepisu ograniczyły do jego literalnego brzmienia. Uzupełniająco można jeszcze dodać, że z zasady szczególnej określoności przepisów prawa podatkowego nie można wywodzić, iż przy konstruowaniu przepisów nie można używać zwrotów niedookreślonych.

Konkludując – w proponowanym stanowisku Sejmu zaskarżony przepis nie narusza zasady szczególnej określoności przepisów prawa, a przez to nie stanowi niedozwolonej, niekonstytucyjnej ingerencji w prawo własności. Ten przepis jest zgodny z art. 64 ust. 3 w związku z zasadą szczególnej określoności przepisów prawnych, wywodzoną z art. 84 w związku z art. 217 konstytucji. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Dziękuję, panie pośle, za rzetelne przedstawienie stanowiska. Czy są jakieś głosy? Otwieram dyskusję w tej sprawie. Nie widzę. W takim razie dziękujemy. Rozumiem, że jest akceptacja Komisji.

Powracamy jeszcze do zamknięcia głosowania w sprawie wcześniejszej. Bardzo proszę o przedstawienie wyników głosowania. Informuję, że głosowało 27 posłów. 27 głosów oddano za.

W tej chwili przystępujemy do głosowania nad punktem SK 40/19. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem stanowiska w tej sprawie zaproponowanego przez pana posła Wróblewskiego? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Nie zamykam na razie głosowania. Można cały czas głosować.

Przechodzimy do rozpatrzenia sprawy o sygn. SK 5/20. Tu nie mamy wyznaczonego posła. Kto z ekspertów przedstawi stanowisko? Bardzo proszę, w sposób zdalny pani mecenas Dorota Lis-Staranowicz.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Chciałabym się jeszcze odnieść do stanowiska SK 40/19, które przed chwilą prezentował pan poseł Bartłomiej Wróblewski, ponieważ to stanowisko jest jakby przygotowane w dwóch odsłonach. Mamy stanowisko pierwotne, które zarejestrowane jest pod sygn. SK 40/19 – to postępowanie zostało zainicjowane skargą konstytucyjną spółki z Wrocławia, nie będę odczytywała jej nazwy, bo jest bardzo długa – i mamy w tej sprawie stanowisko dodatkowe, które przed chwilą zaprezentował pan poseł Bartłomiej Wróblewski, przedstawiając sprawę spółki z siedzibę w Dąbkach. Ta sprawa ma sygn. SK 2/20, ale ze względu na tożsamość przedmiotową sprawa SK 2/20 została dołączona do SK 40/19, a to, co przedstawiał pan poseł Bartłomiej Wróblewski, to jest tzw. sprawozdanie dodatkowe. Dzisiaj nie było natomiast głosowania ani nie przedstawialiśmy stanowiska Sejmu w sprawie skargi zainicjowanej pismem spółki z o.o. z siedzibą we Wrocławiu. To jest to nasze pierwotne stanowisko, jeśli można tak powiedzieć.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Rozumiem, pani mecenas, ale ono jest jakby ujęte w jednym stanowisku SK 40/19, tak?

Ekspert do spraw legislacji w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Nie, to są dwa pisma przygotowane oddzielnie, dlatego że to pierwotne stanowisko – będę posługiwała się takim określeniem – jest na umorzenie całego postępowania z powodu braku argumentacji i błędów formalnych. Na tym etapie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym tych błędów nie można już poprawić. Natomiast stanowisko SK 2/20 zawiera analizę merytoryczną.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Czy powinniśmy je jeszcze raz głosować? Konieczne są dwa głosowania?

Ekspert do spraw legislacji w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Nad SK 2/20 głosowaliśmy przed chwilą, a teraz musicie państwo podjąć decyzję, co zrobić z SK 40/19, z tym pierwotnym stanowiskiem, bo to, nad czym głosowano w tej chwili, to jest stanowisko dodatkowe.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Przepraszam, ale w porządku obrad miałem zapisane SK 40/19.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tak, ale SK 40/19 jest w dwóch odsłonach. Są dwa stanowiska. Jedno jest pierwotne, a drugie dodatkowe.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Zdaniem pani mecenas, jak rozumiem, nie głosowaliśmy nad stanowiskiem głównym, tylko dodatkowym.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Nad dodatkowym, nie nad pierwotnym.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Czyli rozumiem, że trzeba jeszcze zarządzić jedno głosowanie.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Stanowisko pierwotne mogę przedstawić, bardzo szybko, jeśli jest takie życzenie.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

W takim razie proszę o krótkie przedstawienie tego stanowiska.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Ono jest bardzo krótkie, panie przewodniczący. Proszę państwa, sprawa SK 40/19 w zasadzie w założeniach niczym się nie różni od tego stanowiska dodatkowego. Mam na myśli stan faktyczny. Chodzi o zwolnienie podatkowe od podatku od nieruchomości. Przedmiotem zaskarżenia jest ten sam przepis, obowiązujący do 31 grudnia 2015 r., i mamy tylko trochę zróżnicowane wzorce kontroli.

W pierwotnym stanowisku, zainicjowanym skargą konstytucyjną spółki z o.o. z siedzibą we Wrocławiu z dnia 30 listopada 2018 r., wnosimy o umorzenie postępowania w całości, dlatego że ta skarga konstytucyjna – nie będę omawiała szczegółów, bo to jest 20 stron wywodu argumentacyjnego przemawiającego za umorzeniem – jest dotknięta tak poważnymi brakami formalnymi, że na tym etapie postępowania tych braków nie da się już uzupełnić. Przede wszystkim skarżący jakby polemizuje z ustaleniami sądu pierwszej i drugiej instancji, myli normy prawne – w zaskarżonym przepisie mamy do czynienia z dwiema normami prawnymi: pierwsza nakłada obowiązek i zawiera definicję legalną nieruchomości będących w posiadaniu przedsiębiorcy, a druga norma prawna to jest zwolnienie, o którym mówił pan poseł Wróblewski – skarżący ogranicza się w zasadzie do przedstawienia treści zaskarżonych przepisów, wzorców kontroli, nie uzupełnia swojego wywodu argumentacyjnego żadną analizą wskazującą, że jakieś jego konstytucyjne prawa bądź wolności zostały naruszone. Dlatego formułujemy wniosek o umorzenie postępowania w całości.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Dobrze, w takim razie głosujemy jeszcze raz nad tym jakby głównym stanowiskiem. Zgodnie z tym, co proponuje pani mecenas, czyli wnosimy o umorzenie w całości. Tak?

Dobrze, najpierw zamkniemy wcześniejsze głosowanie. Proszę o pokazanie wyników. Głosowało 26 osób, za było 26 posłów, przeciw 0, wstrzymujących się 0.

Teraz przystępujemy do głosowania nad stanowiskiem głównym, tzn. SK 2/20. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem stanowiska zaproponowanego przez Biuro Analiz Sejmowych? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu?

Głos z sali:

Wypowiedź poza mikrofonem.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

No właśnie, tu jest oznaczenie SK 40/19, pierwotne. Tak to jest w głosowaniu oznaczone, w takim razie SK 40/19, tak.

Głos z sali:

To mamy dwie sygnatury do jednej sprawy.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Będą dwie sygnatury tej sprawy. Pani mecenas mówiła wcześniej o sygn. SK 2/20, a w głosowaniu pojawiła się sygn. SK 40/19.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

SK 2/20 to jest stanowisko dodatkowe dołączone do SK 40/19.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

To jest tutaj nazwane SK 40/19 pierwotne. Mam nadzieję, że wszystko jest jasne, pozostają tylko pewne aspekty techniczne.

W takiej sytuacji zamykamy ten punkt i przechodzimy do punktu kolejnego – SK 5/20. Rozumiem, że także pani mecenas, bardzo proszę.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Tak, dziękuję za głos, panie przewodniczący. Sprawa o sygn. SK 5/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną osoby fizycznej, a przedmiotem kontroli jest art. 175 § 1, art. 245 § 1–3, art. 246 § 1 pkt 1, art. 276 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Skarżący poddaje kontroli Trybunału Konstytucyjnego art. 246 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w zakresie, w jakim nakłada na stronę obowiązek wykazania, że nie jest w stanie ponieść jakichkolwiek kosztów postępowania bez ustanowienia obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny sytuacji materialnej strony, a z kolei art. 276 w związku z art. 175 § 1 w związku z art. 246 § 1 pkt 1 i 2 w związku z art. 245 § 1–3 w zakresie, w jakim nakłada na stronę wymóg wniesienia skargi o wznowienie postępowania sporządzonej i podpisanej przez adwokata lub radcę prawnego, jednocześnie nie gwarantując stronie prawa do uzyskania w tym zakresie zwolnienia od kosztów w zakresie całkowitym lub częściowym, a w konsekwencji uzyskania pomocy prawnej według obiektywnych, jednoznacznych i wiążących sąd kryteriów oceny jej sytuacji materialnej.

Nie wiem, panie przewodniczący, czy mam odczytywać zaskarżone przepisy, bo to jest cała strona tych przepisów...

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Proszę tylko ogólnie zreferować.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Dorota Lis-Staranowicz:

Proszę państwa, problem konstytucyjny dotyczy ustanowienia pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi o wznowienie postępowania przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Z jednej strony prawo o postępowaniu przed sadami administracyjnymi nakłada obowiązek, aby taka skarga została sporządzona przez profesjonalnego pełnomocnika, a z drugiej strony ustawodawca przyznaje, powiedzmy, osobom ubogim, tak to było nazywane – prawo ubogich, udzielenie pomocy prawnej w postaci ustanowienia pełnomocnika z urzędu. Sprawa dotyczy tak naprawdę odmowy udzielenia prawa pomocy w postaci ustanowienia tego pełnomocnika z urzędu do sporządzenia skargi o wznowienie postępowania.

Od razu powiem, że my formułujemy wniosek o umorzenie postępowania, a teraz wyjaśnię dlaczego. Dlatego, że skarżący podnosi, iż zaskarżone przepisy są pozbawione jednoznacznych, obiektywnych kryteriów, za pomocą których sąd ustala sytuację majątkową osoby ubiegającej się o przyznanie prawa pomocy. Rzeczywiście, ustawa nie formułuje takich kryteriów, służących do oceny sytuacji materialnej, majątkowej, rodzinnej, finansowej, ekonomicznej, niemniej jednak takie kryteria w sprawie skarżącego nie były przez sąd zastosowane, ponieważ sąd w ogóle nie ocenił jego sytuacji majątkowej. Tłumaczę dlaczego – skarżący wystąpił do Naczelnego Sądu Administracyjnego o udzie-

lenie prawa pomocy, NSA przekazał według właściwości do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie, sprawą zajął się referendarz i badając formularz – tego nie będę już państwu tłumaczyła, bo jesteśmy prawnikami w tej Komisji – dostrzegł pewne wątpliwości, a mianowicie wydatki skarżącego znacznie przewyższały jego dochody. Referendarz zauważył jednocześnie, że nieruchomość, w której mieszka skarżący, jest współwłasnością skarżącego i jego córki. Wobec tego, w celu wyjaśnienia wszelkich wątpliwości, zgodnie z zasadą praworządności referendarz, działając na podstawie prawa postępowania przed sądami administracyjnymi, zażądał tzw. dokumentów źródłowych, a więc: rachunków, dowodów opłaty, kosztów utrzymania domu, wyciągów bankowych etc. Skarżący tego obowiązku nie wykonał, a do sądu przesłał jedynie informację, iż nie prowadzi gospodarstwa domowego ze swoją córką, mimo że mieszkają w jednym domu. To było wszystko.

W takiej sytuacji referendarz sądowy odmówił udzielenia prawa pomocy w postaci ustanowienia pełnomocnika z urzędu, ponieważ nie miał wszelkich danych, żeby udzielić takiej pomocy. Trzeba mieć na uwadze, że przecież pomoc prawna jest finansowana z budżetu państwa. Skarżący wniósł skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego, a sąd wojewódzki, rozpatrując rozstrzygnięcie referendarza, utrzymał je w mocy, ponieważ, jak to powiedział WSA w Warszawie: „Takie wybiórcze udzielanie informacji na wezwanie skierowane w trybie art. 255 ustawy nie pozwala na przyznanie prawa pomocy. W ocenie referendarza sądowego, na podstawie informacji udzielanych przez skarżącego, nie jest możliwe jednoznaczne ustalenie jego możliwości płatniczych, skoro nie została wyjaśniona kwestia wysokości wydatków obciążających skarżącego".

Wobec powyższego twierdzimy, że zarzut skarżącego jest całkowicie bezzasadny, ponieważ w sprawie sąd nie zastosował żadnych kryteriów oceny jego sytuacji majątkowej, gdyż oświadczenie zawarte w formularzu okazało się niewystarczające do oceny jego rzeczywistego stanu majątkowego, możliwości płatniczych i stanu rodzinnego. Poza tym skarżący nie wykonał obowiązków nałożonych na niego przez referendarza na podstawie art. 255 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i nie przedstawił dowodów potwierdzających jego stan majątkowy. W takiej sytuacji bierna postawa skarżącego wpłynęła na odmowę udzielenia mu pomocy prawnej. W naszym przekonaniu nałożony na skarżącego obowiązek nie jawi się ani jako uciążliwy, ani też nie jest nadmierny w kontekście wydatkowania środków publicznych. W naszym przekonaniu to, że postępowanie przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w Warszawie zakończyło się fiaskiem, że zakończyło się na etapie gromadzenia materiału dowodowego czy też źródłowego, było skutkiem rażącego niedbalstwa strony. Uważamy, że ta skarga konstytucyjna zmierza do sanowania błędów popełnionych przez skarżącego w postępowaniu sądowym. W tym miejscu odwołam się do poglądu Trybunału Konstytucyjnego, w myśl którego ochrona konstytucyjnych praw i wolności w trybie skargi konstytucyjnej jest możliwa dopiero po wykazaniu przez skarżącego choćby minimalnej staranności w trosce o zabezpieczenie jego interesów. Sytuacja faktyczna, w której znalazł się skarżący, nie jest skutkiem braku precyzji lub braku określoności zaskarżonej regulacji, jest natomiast skutkiem zaniedbań, za które odpowiedzialność ponosi skarżący, a skarżący tę odpowiedzialność usiłuje przerzucić, w naszym przekonaniu, na prawodawcę. Dodam tutaj, że Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że skarga konstytucyjna nie może być wykorzystywana jako instrument służący korygowaniu zaniedbań popełnionych w postępowaniu poprzedzającym jej wniesienie.

Oprócz tego skarżący podnosi argumenty, że w innych postępowaniach, karnych i cywilnych, taka pomoc była mu udzielana, ale trzeba mieć na uwadze, że każde postępowanie cechuje się szczególną właściwością, inne są koszty sądowe, inne są koszty zastępstwa procesowego, koszty kształtują się też inaczej na różnych etapach postępowania. Nie może to być zatem argument przemawiający za niekonstytucyjnością zaskarżonej regulacji. Raczej jest to argument za konstytucyjnością, ponieważ pomoc prawna została skarżącemu przyznana w każdym z tych postępowań.

Dodatkowo skarżący odwołuje się jeszcze do innego postępowania sądowego przed wojewódzkim sądem administracyjnym, gdzie pomoc prawna została mu udzielona, gdzie referendarz też go wezwał, mając podobne wątpliwości, jak w sprawie zawisłej przed

Trybunałem Konstytucyjnym, co do sytuacji majątkowej, materialnej i rodzinnej skarżącego. Skarżący został wezwany do przedstawienie tzw. dokumentów źródłowych, nie przedstawił ich, a mimo to referendarz przyznał mu prawo pomocy w sprawie toczącej się przed sądem administracyjnym. To nie jest jednak dla nas żaden argument przemawiający za niekonstytucyjnością tej regulacji, a wręcz przeciwnie. Uważamy, że postępowanie referendarza w tej drugiej sprawie, jaką tutaj wskazano jako argument przez skarżącego, nie może być punktem odniesienia, ponieważ referendarz zażądał dokumentów, potem ich nie wymagał, a mimo to przyznał pomoc. Nie jest to wzór do naśladowania w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ponieważ trzeba pamiętać, że przyznając pomoc prawną, dysponujemy środkami publicznymi, a to wymaga starannego rozpatrzenia i pomoc prawna nie może być przyznawana bez rozpatrzenia wszystkich wątpliwości w sprawie.

Wnosimy o umorzenie postępowania w tej sprawie w całości.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Dziękuję bardzo. Stan prawny faktycznie nie budzi tutaj wątpliwości. Wrócimy jeszcze na chwilę do poprzedniego głosowania. Czy można już podać wyniki? W głosowaniu nr 6 głosowało 26 osób. 26 posłów było za, nikt się nie wstrzymał i nikt nie był przeciw.

Teraz będziemy głosować nad sprawą SK 5/20. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem tego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Tu jest brak wyznaczonego posła sprawozdawcy. Kto z pań i panów posłów chce się zgłosić? Może zgłosi się ktoś z osób biorących udział zdalnie w posiedzeniu?

Poseł Iwona Arent (PiS):

Ja się zgłaszam.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Dziękuję. Do sprawy SK 5/20 zostaje wyznaczona zatem pani poseł Iwona Arent.

Przechodzimy do rozpatrzenia ostatniej sprawy K 4/20. Kto z państwa jest referentem? Bardzo proszę, pani mecenas.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Ewelina Gierach:

Dzień dobry, Ewelina Gierach, Biuro Analiz Sejmowych. Szanowny panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygn. K 4/20 została zainicjowana wnioskiem Rady Gminy Stężyca. Przedmiotem kontroli rada gminy uczyniła art. 36 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych, który stanowi, że: „Pracownikowi samorządowemu z tytułu okresowego zwiększenia obowiązków służbowych lub powierzenia dodatkowych zadań może zostać przyznany dodatek specjalny”.

Przepis został zaskarżony w zakresie, w jakim pozbawia on radę gminy możliwości przyznania wójtowi dodatku specjalnego w sytuacji, kiedy wójt jest również pracownikiem samorządowym i tym samym przysługuje mu wskazany w przepisie dodatek specjalny. W ocenie wnioskodawcy przepis we wskazanym zakresie narusza prawo organu stanowiącego gminy do samodzielnego decydowania o przyznaniu przedmiotowego dodatku wyrażone w art. 165 ust. 2 konstytucji oraz art. 4 ust. 2 Europejskiej karty samorządu terytorialnego.

Projekt stanowiska sporządzony przez Biuro Analiz Sejmowych zawiera propozycję wystąpienia z wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Głównym tego powodem są po pierwsze daleko idące niedostatki w uzasadnieniu wniosku, a po drugie – fakt, iż zarzuty rady w istocie koncentrują się nie na treści normatywnej zakwestionowanego we wniosku przepisu, ale na fakcie nieprawidłowej jego interpretacji dokonanej przez sądy administracyjne w dwóch wyrokach wskazanych we wniosku.

Odnosząc się do pierwszego ze wskazanych problemów, należy zauważyć, że prawidłowo zredagowany wniosek wymaga wskazania nie tylko przepisu konstytucji, mającego stanowić wzorzec kontroli, lecz także powołania przekonujących argumentów, wskazujących na niezgodność treści przepisu kwestionowanego z treścią normy wyrażonej w przepisie konstytucyjnym. Merytoryczne rozpoznanie sprawy uzależnione jest zatem nie tylko od precyzyjnego oznaczenia przez wnioskodawców wzorców konstytucyj-

nych, ale i zgodnej z orzecznictwem konstytucyjnym ich interpretacji. Analiza wniosku prowadzi jednak do stwierdzenia, że jakkolwiek Rada Gminy Stężyca zacytowała treść przepisów obranych za wzorce kontroli, nie zrekonstruowała ona szczegółowo norm konstytucyjnych wynikających z art. 165 ust. 2 konstytucji, ograniczając się do przywołania zaledwie jednego wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Co więcej, w uzasadnieniu wniosku brak jest jakiejkolwiek wzmianki odnoszącej się do treści normatywnej przepisu Europejskiej karty samorządu terytorialnego oraz jego wykładni. Jednocześnie w uzasadnieniu wniosku brak jest jakiejkolwiek argumentacji, która uprawdopodobniałaby ewentualną niekonstytucyjność kwestionowanego przepisu. Rada gminy ograniczyła się bowiem do bardzo zwięzłej rekonstrukcji normy wynikającej z zakwestionowanego przepisu, uznając treść tej normy za oczywistą. Tymczasem argumentacja wniosku powinna być poparta merytorycznym uzasadnieniem, uwzględniającym wcześniejsze orzecznictwo trybunału, praktykę stosowania przepisu czy też dorobek doktryny w tym zakresie.

Rozszerzając kwestię drugiego ze wskazanych zagadnień natury formalnoprawnej, należy podkreślić, że przedmiotem dokonywanej przez Trybunał Konstytucyjny kontroli mogą być wyłącznie akty normatywne, a nie akty stosowania prawa. Składany do trybunału wniosek może doprowadzić do orzeczenia o niekonstytucyjności danego przepisu tylko wtedy, gdy niekonstytucyjność ta ma swoje źródło w samym przepisie, nie zaś w akcie jego stosowania. Tymczasem analiza wniosku Rady Gminy Stężyca wraz z jego uzasadnieniem nie pozostawia wątpliwości, że mamy tu do czynienia nie tyle z zaskarżeniem przepisu, co z zaskarżeniem aktów ze sfery stosowania prawa. Z treści uzasadnienia wniosku wynika, że do naruszenia norm konstytucyjnych miało dojść przez taką a nie inną interpretację art. 36 ust. 5 ustawy o pracownikach samorządowych przez sądy. Argumentacja wniosku nie zawiera uzasadnienia niekonstytucyjności przepisów, a w istocie jest wyrazem krytycznej oceny wydanych w sprawie wyroków. Nie odnosi się ona do zagadnienia hierarchicznej kontroli norm, a sprowadza się do wyrażenia negatywnej oceny i próby polemiki z interpretacją zakwestionowanego we wniosku przepisu przez sądy orzekające w konkretnej sprawie.

W konsekwencji konkluzja i wniosek o umorzenie postępowania sformułowany w projekcie stanowiska. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Bardzo dziękuję. Sprawa wydaje się jasna. Czy są jakieś głosy, jeśli chodzi o to stanowisko? Nie widzę. W tej sytuacji powrócimy na chwilę do głosowania nad wcześniejszym punktem. Proszę o wyświetlenie wyników. Zagłosowało 26 osób. 26 posłów było za, przeciw 0, wstrzymujących się 0. Dziękuję bardzo.

W tej chwili rozpoczynamy głosowanie nad stanowiskiem zaproponowanym przez Biuro Analiz Sejmowych w sprawie K 4/20. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem tego stanowiska? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Dziękuję. Na tym zakończyliśmy rozpatrywanie spraw przewidzianych na dzisiejsze posiedzenie Komisji.

Teraz przejdziemy do rozpatrzenia projektu planu pracy Komisji na okres od 1 sierpnia do 31 grudnia 2020 r. Tutaj jest następująca propozycja, żebyśmy tematyką prac w miesiącu sierpniu objęli następujące sprawy: uzgodnienie stanowiska Komisji w sprawach związanych z reprezentowaniem Sejmu przed Trybunałem Konstytucyjnym oraz zaopiniowanie w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o uznanie za nieważne orzeczeń wydanych wobec posłów na Sejm Rzeczypospolitej Polskiej skazanych w procesie brzeskim za działalność na rzecz demokratycznego państwa polskiego – przedstawiciel wnioskodawców pan poseł Krzysztof Paszyk. Na wrzesień i grudzień proponujemy następujące tematy posiedzeń: uzgodnienie stanowiska Komisji w sprawach związanych z reprezentowaniem Sejmu przed Trybunałem Konstytucyjnym, zaopiniowanie w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu poselskiego projektu ustawy o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne – przedstawiciel wnioskodawców poseł Sławomir Nitras, a następnie: zaopiniowanie w trybie art. 34 ust. 8 regulaminu Sejmu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowanymi – przedstawiciel wnioskodawców pan poseł Krzysztof Piątkowski.

Czy jest zgoda odnośnie do zaproponowanego porządku prac Komisji na najbliższe miesiące? Widzę, że jest zgoda. Nie musimy tego głosować, tak? Lepiej przegłosować? Dobrze, w takim razie zagłosujmy.

Zanim jednak zagłosujemy nad planem pracy, proszę o przedstawienie nam wyników głosowania do sprawy K 4/20. Głosowało 26 osób. 26 głosów było za, 0 przeciw i 0 wstrzymujących się. Do tej sprawy brak jest wyznaczonego posła do reprezentowania. Czy ktoś jest chętny z pań lub panów posłów? Pan poseł Siarka, może pani poseł Arent? Panie pośle Siarka?

Poseł Edward Siarka (PiS):

Zgoda.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Mularczyk (PiS):

Dziękuję. Do sprawy K 4/20 będzie nas reprezentował pan poseł Edward Siarka, jeśli sprawa stanie przed trybunałem.

Przystępujemy do głosowania nad przyjęciem planu pracy Komisji Ustawodawczej. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem zaproponowanego planu pracy? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał? Czekamy na wyniki głosowania. Informuję, że głosowały 22 osoby. 22 głosy były za, 0 głosów przeciw i 0 wstrzymujących się, czyli plan pracy został przyjęty.

Bardzo dziękuję paniom i panom posłom, państwu mecenasom z Biura Analiz Sejmowych oraz pracownikom obsługi za udział w posiedzeniu. Zamykam posiedzenie Komisji Ustawodawczej.